La communication institutionnelle des communautés en période électorale

◆ Rappels juridiques ◆

Octobre 2006

Nombre de communautés ont mis en place des politiques de communication chargées d'assurer la légitimité de l'institution, de ses projets et de ses élus. Compte tenu de la date des prochains scrutins nationaux et locaux, et eu égard aux règles de financement des campagnes électorales, les diverses règles de limitation, voire d'interdiction, posées par le Code électoral en matière de communication institutionnelle appellent, dès aujourd'hui, une certaine prudence, étant précisé que tous les outils de communication des communautés, sont concernés.

Note réalisée pour l'AdCF par
Philippe PETIT et Pierre-Stéphane REY
Avocats Associés – Cabinet d'avocats Philippe PETIT et Associés

Assemblée des communautés de France
191, rue Saint-Honoré 75001 Paris T/ 01 55 04 89 00 – F/ 01 55 04 89 01

◆ Communication institutionnelle et financement de campagne électorale ou les deux faces d'une même médaille ◆

Deux dispositions essentielles du Code électoral viennent tout à la fois encadrer la communication institutionnelle des collectivités intéressées par le scrutin comme le financement des campagnes électorales.

L'article L 52-1 alinéa 2 prohibe, en matière de communication, dans les six mois précédant le scrutin, et sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin, toute « ***campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité*** ».

L'article L 52-8 alinéa 2, quant au financement des campagnes électorales**,** interdit quant à lui, la participation de toutes personnes morales (de droit public comme de droit privé), à l'exception des partis politiques, au financement de la campagne électorale d'un candidat, « ***ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit****, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués* ».

Il est utile de rappeler, s'agissant de la portée de cette interdiction faite aux personnes morales de participer au financement de campagnes électorales, que, selon la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques, un don est « *un financement consenti par un tiers à titre gracieux et sans contrepartie, quelle que soit sa forme, espèce, dons, chèques,* ***avantages en nature*** *…* » ; avantage en nature susceptible de se matérialiser, notamment par des actions de communication institutionnelle.

Ainsi, il est manifeste que c'est principalement au travers **d'actions de communication institutionnelle** que le **juge de l'élection** (voire, le cas échéant, le juge répressif) va caractériser l'existence **d'aides indirectes prohibées**, au financement de la campagne électorale d'un candidat, au sens de l'article L 52.8 sus visé, cette aide indirecte pouvant ou non être qualifiée de surcroît de « *campagne de promotion publicitaire* » des réalisations ou de la gestion de la collectivité, campagne prohibée, au sens de l'article **L 52.1. al 2**.

Autrement dit, un même outil de communication peut, selon la période considérée, tout à fois tomber sous le coup de la double prohibition posée par les deux dispositions sus visées des articles L 52-1 et L 52-8 du Code électoral. Le **lien** établi tant par la loi que par la jurisprudence, au travers de ces deux dispositions, est donc manifeste, entre communication institutionnelle et financement de campagne électorale.

◆ Les communautés sont directement concernées ◆

La prohibition des campagnes de promotion publicitaire telle que posée à l'article L.52-1 ne vise pas seulement les collectivités territoriales, au sens juridique strict du terme, mais concerne, en définitive, toutes les collectivités, leurs établissements publics, au premier rang desquels les Etablissements Publics de Coopération intercommunale, comme l'ensemble des satellites des collectivités.

Il est donc fait une assimilation par le juge de l'élection entre collectivités territoriales et EPCI. Ainsi, a-t-il été jugé qu' « *une* ***Communauté urbaine****, établissement public de coopération intercommunale … **constitue une collectivité intéressée par le scrutin**, au sens de l'article L 52-1 du Code électoral …* ». Le terme de **collectivité doit donc être pris au sens le plus large du terme**.

Tous les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale sont donc directement visés par le dispositif de limitation en matière de communication institutionnelle en période électorale, étant précisé, qu'ils le sont par ailleurs, compte tenu de leur nature juridique, personne morale de droit public, quant à l'interdiction de tout financement direct ou indirect à une campagne électorale.

◆ Sur les scrutins visés ◆

Sont concernées par les dispositions de l'article L 52-1 2ème alinéa toutes les élections générales au suffrage universel direct : élections législatives, élections des conseils régionaux et généraux, élections de l'Assemblée de Corse et, bien entendu, élections des conseils municipaux. Sont, en revanche, exclues les élections sénatoriales, de même que les élections partielles concernant les assemblées délibérantes des collectivités territoriales.

En outre, toutes les collectivités, quelle que soit leur taille, sont concernées, celles soumises au plafonnement des dépenses électorales comme les autres. Pour ces dernières, en effet, la dérogation à l'obligation d'établissement d'un compte de campagne est sans effet aucun sur l'application tant des règles limitant la communication institutionnelle que celles prohibant la participation au financement, direct ou indirect, des campagnes électorales.

◆ Sur les périodes concernées ◆

Compte tenu du calendrier électoral tel qu'il est aujourd'hui fixé (par la loi N°2005-1563 du 15 décembre 2005), s'agissant du renouvellement général des conseils municipaux, en mars 2008, c'est donc à compter du 1er septembre 2007 que l'interdiction de toute campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion de collectivités, trouverait à s'appliquer.

Mais, eu égard à l'interdiction posée par l'article L 52-8 du Code électoral qui prohibe tout avantage en nature consenti par une personne morale, interdiction qui, comme ci-dessus visé, trouve tout particulièrement à s'appliquer aux prestations de communication de la collectivité, c'est en définitive, dans l'année précédant le scrutin (qui correspond à la période de financement de la campagne électorale, telle que définie à l'article L 52-4 du Code électoral), soit à compter de mars 2007qu'il conviendra d'être particulièrement vigilent quant au contenu des outils de communication.

Plus encore, dès lors que la période de financement des élections législatives a d'ores et déjà démarré (depuis juin dernier, compte tenu de la date de scrutin fixée aux 10 et 17 juin 2007), la prudence doit désormais être de mise afin d'écarter tout risque de grief visant tel Député-Maire en campagne, éventuellement membre d'un exécutif communautaire, et tenant à l'utilisation des moyens de communication institutionnelle dont il bénéficie en sa qualité de Maire ou, le cas échéant, de Président (ou de membre de l'exécutif) d'une structure de coopération intercommunale.

Enfin, en terme de calendrier, et par analogie avec les dispositions de l'article L 52-4 du Code électoral, en cas de nouvelle modification du calendrier électoral, et donc en cas d'élections municipales anticipées (à l'automne 2007), il est fondé de penser que l'interdiction en matière de communication ne vaudra qu'à compter de l'évènement qui rend cette élection nécessaire, donc à compter de la promulgation de la loi portant modification du calendrier électoral.

◆ Sur la notion de campagne de promotion prohibée ◆

Le dispositif légal et réglementaire n'apporte aucune précision quant à la définition des campagnes prohibées. Néanmoins, et au regard notamment des décisions jurisprudentielles intervenues, des principes peuvent être dégagés.

L'indifférence du support

La notion même de campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion de la collectivité est totalement indépendante du support utilisé. Autrement dit, seul compte le **contenu du message**, la nature du support utilisé pour la campagne de promotion publicitaire étant indifférente. La vigilance ne devra donc pas seulement porter sur les seules publications écrites de la collectivité. Ainsi, si la création et l'utilisation d'un site Internet ne doivent pas être nécessairement regardées comme une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion de la collectivité concernée, au sens de l'article L 52-1, il n'en demeure pas moins que le contenu du site appellera des précautions minimales.

Une notion imprécise

Ce qui est expressément visé par le dispositif, c'est, en définitive, la volonté de la collectivité de valoriser un aspect de sa gestion ou de ses réalisations par un acte extérieur à l'activité normale de ladite collectivité.

Il va de soi qu'une telle définition de la campagne prohibée laisse place à une **large marge d'interprétation** du Juge de l'élection quand il vient à être saisi d'un recours en violation de l'article L 52-1 du Code Electoral.

S'agissant plus particulièrement des bulletins d'informations générales, le dispositif de l'article L 52-1 2ème alinéa ne saurait avoir pour effet de supprimer de telles publications. Mais, des précautions minimales s'imposent. Ainsi, les publications de communication institutionnelle devront-elles nécessairement avoir un **contenu neutre et informatif**. En outre, devront-elles avoir une **antériorité** et une **périodicité** bien établies, ce qui interdit donc dans la période des six mois précédant le scrutin, voire dans l'année qui précède, compte tenu des règles de financement, toute création d'une nouvelle publication (ou d'un nouvel outil de communication).

En définitive, la notion de campagne électorale est appréciée le plus souvent au travers d'un « faisceau d'indices » et qu'il est rare qu'un seul élément de communication soit assimilé seul à une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion de la collectivité.

Mais, les circonstances de l'espèce, le cas échéant l'écart de voix, comme d'autres éléments, telles que la rupture d'égalité entre les candidats et l'altération du scrutin, entrent souvent en ligne de compte et inclinent ou non le Juge de l'Election à sanctionner telle ou telle campagne de promotion.

Il apparaît en fait que le contenu des divers outils de communication ne doit donc pas être politique ou polémique, mais d'abord et avant tout viser la **bonne information du public** et les **affaires communautaires**. Ils ne doivent en aucun cas constituer un bilan de mandat ou un programme pour un futur mandat, étant précisé que la loi autorise désormais le candidat sortant à établir à ses frais, un bilan de mandat.

◆ Sur le bilan de mandat des élus sortants ◆

Compte tenu des objectifs fixés par le législateur en la matière, éviter que les candidats par ailleurs élus ne puissent développer par le biais de la communication institutionnelle dont ils ont la charge, des actions de propagande électorale, il était permis de penser que seules étaient visées par le dispositif d'interdiction, tel que posé par l'article L 52-1, les campagnes de promotion publicitaire financées sur fonds publics. Toutefois, il a été jugé que le dispositif d'interdiction pouvait également concerner des outils de communication financés exclusivement par les candidats eux-mêmes. Dans le même temps, il était également jugé qu'un outil de communication édité et diffusé aux frais des membres d'une liste donnée n'était dès lors pas visé par le dispositif de l'article L 52-1.

Pour mettre un terme à ces décisions contradictoires, le législateur est intervenu et a modifié peu de temps avant le scrutin municipal de mars 2001, le dispositif en autorisant expressément les candidats, **élus sortants**, à **se prévaloir de leur bilan**, dans le cadre de la **campagne électorale**, dès lors que **l'opération ne s'inscrit pas dans le cadre de la communication de la collectivité**, mais constitue bien un **document de campagne** dont les dépenses sont mentionnées dans les comptes de campagne.

Un bilan de mandat peut ainsi être établi pour autant qu'il soit **financé par les candidats eux-mêmes, à l'exclusion de tous moyens de la collectivité**.

Possibilité est donc désormais donnée aux élus sortants de dresser un bilan de la gestion des mandats qu'ils détiennent ou ont détenus, dans le cadre de l'organisation de leur campagne, mais nécessairement avec leurs moyens propres et non à l'aide d'un support public.

La prudence est donc, dès aujourd'hui de mise et il convient, à l'égard de tous les outils de communication institutionnelle, d'être d'ores et déjà vigilent quant à leur contenu, vigilance qui ne devra que s'accroître à l'approche des divers scrutins à intervenir.

NOTES TECHNIQUES RESERVEES AUX ADHERENTS

2006

- « Analyse critique du rapport de la Cour des Comptes » - AdCF, décembre 2005

- **« La délégation des aides à la pierre : mode d'emploi »** AdCF, décembre 2005

- « Les territoires de l'intercommunalité, Territoires et pertinences » - AdCF, janvier 2006

- « La notion d'intérêt communautaire, Rappels juridiques et aspects pratiques » - AdCF, février 2006

- « Les perspectives fiscales et financières des communautés en 20006 » - AdCF, avril 2006

- « Les transferts de charges, rappels juridiques » - Cabinet Philippe PETIT pour AdCF, avril 2006

- « Les modalités de valorisation et de mise en œuvre des transferts d'opérations d'aménagement (ZAC/ZAE) » - Groupe FCL pour l'AdCF, mai 2006

- « 10 conseils sur la gestion et la mutualisation des agents par les groupements » AdCF, juin 2006

- « Intercommunalité et sécurité » - AdCF, juin 2006

- « Conditions de retrait de délégation des conseillers communautaires » - AdCF, juin 2006

- « La réforme de la fonction publique territoriale » - AdCF, juin 2006,

- Carte de l'intercommunalité 2006. Diffusée avec la Gazette, juin 2006

- « Bilan de la mise en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales » - AdCF, juin 2006

« L'évolution du statut juridique des communautés, note problématique » - AdCF, juin 2006

- « Bilan des schémas d'orientation de l'intercommunalité » - AdCF, septembre 2006

- « La communication en période pré-electorale. Aspects juridiques » - Cabinet Philippe PETIT pour AdCF, octobre 2006

- « Compétences statutaires et actions intercommunales » - AdCF, novembre 2006

Assemblée des communautés de France
191 rue Saint - Honoré 75001 Paris T/ 01 55 04 89 00 – F/ 01 55 04 89 01